

## 第2章 ポスト・スハルト時代の政治制度改革

著者	川村 晃一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	37
雑誌名	インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題
ページ	20- [39]
発行年	1999
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00009485">http://hdl.handle.net/2344/00009485</a>

## 第2章 ポスト・スハルト時代の政治制度改革

スハルト時代、政治体制の正統性を確保する源は「開発」の達成にあった。しかし、1997年8月に始まった通貨危機と、それに続く経済危機によって、それまでスハルトによる権威主義的統治方法を正当化していた根拠が一気に崩れ去ってしまった。そのような状況下でも権力に固執し、ファミリーの利益を国民の利益に優先させようとするスハルト政権に対する国民の信頼は急激に低下し、「改革」(レフォルマシ)を求める声が高まった。「改革を実行しようとしないうちに政権に正統性はない」という認識が国民と政治エリートの間で共有されるようになり、ついにはスハルトを辞任に追いやった。こうして、「開発」にかわり、「改革」が政治体制の正統性を確保するための新たな源として登場するようになったのである。

だからこそ、1998年5月21日にスハルトのあとを引き継いで大統領に就任したハビビは、自らの内閣を「開発改革内閣」と名付けたのである。当時まだ政治基盤の弱体だったハビビは、政権を維持していくために矢継ぎ早に政治改革政策を発表し、自分が旧体制側の人間であるというイメージを払拭することに躍起になった。ハビビが大統領に就任してから半年の間に、一連の政治改革に対する方向性がほぼ示された。具体的には、1998年11月の国民協議会(MPR)特別会議での12項目決定(注)1と1999年1月に国会(DPR)を通過した政治関連三法(注)2がその成果である。そして、ハビビによる政治改革の最終的な仕上げとなったのが、6月7日に実施された総選挙であった。

しかし、「改革」に取り組む姿勢が不十分であると国民に判断されたハビビは、10月14日に行われた大統領責務総括演説に対する投票で敗北し、再選の可能性をあきらめなければならなかったのである(注)3。「改革」がいかに重要な政権の正統性根拠として国民に認識されているかということを、この国民協議会での出来事は示した。

この「改革」という言葉に含まれている内容は多岐にわたる。それを主張する人によっては、この言葉には狭い意味での民主化はもちろんのこと、KKN(癒着・汚職・身内びいき)といった社会的不公正の排除、人権の尊重、富の公平な配分といった経済的正義の達成まで含まれると考えられている。ここでは、「改革」を狭い意味での民主化、つまり国民の政治的自由と参加を制限し、権力を一部エリートに集中させていた権威主義体制を、国民に開かれ、権力が分散した民主主義体制へと転換させるための一連の制度化のプロセスとして捉える。民主主義体制を確立させるための制度改革は、インドネシア政治の将来にとって非常に重要な意味を持つ。本章では、スハルト退陣後の政治制度改革を民主化への第一段階と考え、その流れを整理する。その第一段階の総仕上げとなったのが総選挙の実施だった。第2節では、1999年6月の総選挙の実施過程を振り返ることで、インドネシアが民主化への道のりをどのように踏み出したのかを考察する。最後に、以上のようなプロセスを踏まえて、インドネシアが民主化の第二段階へ進むために、現在議論されている次の制度改革の方向性と、ワヒド新政権が取り組むべき課題を考察する(注)4。

## 第1節 民主化と政治制度改革

### 1 政治的自由化

民主主義体制が確立されるための第一の条件として、信条の自由や言論の自由、結社の自由といった政治的自由が保障されている必要がある。スハルト体制下では、国民の政治的自由を厳しく制限することで社会を非政治化し、それによって国家の安定を確保しようとした。これに対しハビビは、大統領就任直後から、言論の自由や結社の自由といった政治的権利を国民に認める決定を行い、政治的自由化を急速に進めた。政権発足4日後の1998年5月25日には、官製ではない労組を結成しようとして逮捕されたモフタル・パクパハン・インドネシア労働福祉労働組合（S B S I）議長や、反体制的な言動がもとで逮捕されたスリ・ビンタン・パムンカス・インドネシア民主連合党（P U D I）党首ら、政治犯の釈放が行われた。この出来事を皮切りに、一気に政治的自由化が進んだのである。

まず、言論の自由を認める決定がなされた。6月5日、政府は、情報相に与えられてきた新聞・雑誌などの出版許認可権を廃止する決定を行った。これまで、新聞や雑誌の発行に際しては、政府が発行する出版許可証（S I U P P）の取得が必要とされていた。そのため、政府に批判的な報道を行ったメディアに対しては、情報相がこの出版許可証を破棄し、当該出版物を発禁処分とすることができたのである。1994年6月に、ハビビ研究・技術担当国務相（当時）を中心に進められていた旧東ドイツ軍艦購入に関する政府内の対立をスクープしたテンボ誌が発禁処分となったのも、当時のハルモコ情報相によって出版許可証が取り消されたためであった。政府は、報道の自由を規制していた情報相決定および情報相規制を廃止し、出版物については登録制とする変更を行った。1999年9月13日には新出版法が国会で可決され、出版許可証の廃止を法的に規定するとともに、報道の自由を侵した機関・人に対する罰則規定も盛り込んだ。

政府は、出版許認可制度の廃止と同時に、記者協会の設立を自由化する決定も行った。これまでは、政府公認の記者協会であるインドネシア記者協会（P W I）しか設立を認められず、政府はそれを報道統制の道具として利用してきた。記者協会の設立を自由化したことで、P W Iの独占的地位は崩れ、もはや記者協会を通じて政府が情報を操作することは不可能になった。

信条の自由についても、民主化へ向けた大きな前進があった。1998年11月の国民協議会特別会議で採択された決議の第5項では、「パンチャシラの理解と実践のための指針」を定めた1978年国民協議会決定第2号を破棄することが決定された。パンチャシラ（Pancasila）は、1945年憲法の前文に記されている建国五原則を指し、スハルト時代には全ての国民が従うべき唯一の国家原則として機能した。1978年の「指針」では、パンチャシラの公定解釈を示し、中学校以上の生徒・学生と公務員に対するパンチャシラ講習を義務づけた。スハルトは、パンチャシラを国家の正統性原理として採用し、それに反する主張や行動を行

う個人・団体を弾圧したのである。その意味で、国民協議会特別会議でパンチャシラ講習を義務づけた「指針」が破棄されたことは、思想・信条という側面での政治的自由化の動きを象徴する出来事だったと言える。

ただし、パンチャシラを社会政治組織存立の唯一の原則とすることを定めた 1985 年社会団体法にはまだ手がつけられていない。本来であれば、政党を含めたどの組織もパンチャシラをイデオロギーとして採用しなければならないはずなのだが、実際は、イスラームを唯一原則とする政党が数多く設立されるなど、現実が法律を無視して先走っている状況が観察される。あらゆる人間に本来的に付与されている信条の自由という観点からすれば、法律に現実が先行していてもそれは正当化されるのだろうが、「民主的手続き」という観点からすれば、現実が法律を無視するという状況は必ずしも好ましいものではないだろう（注）5。

また、結社の自由についても、急速に自由化が進んだ。スハルト体制下では、大統領が各本部の解散権を持つゴルカル（職能集団：Colongan Karya）、開発統一党（P P P）、民主党（P D I）の「2 政党 1 団体」のみが政治組織として認められ、その他の政党は全て非合法化されていた。ところが、シャルワン・ハミッド内相は 1998 年 5 月 26 日、政党の結成を自由化する方針を発表し、政党法の改正を待たず、政治結社の自由が事実上認められることになった。その後、全国各地でさまざまな政党が設立され、1999 年 1 月末までに内務省に設立を届け出た政党の数は 200 を超えた。

スハルト体制下では活動が厳しく制限されてきた労働組合の結成も、原則自由となった。これまでは、全インドネシア労働組合（S P S I）のみが政府から活動を認められていただけであり、その S P S I にしても政府の労働政策を単に追認するだけの機能しか果たしていなかった。ところが、1998 年 5 月 6 日にファフミ・イドリス労相は、300 人の労働者団体代表と会談し、労働組合結成を自由化すると通告した。6 月 2 日には、パクパハンを議長とする S B S I を政府として公式に承認する旨を発表している。その 3 日後の 6 月 5 日には、結社の自由と団結権の保護に関する I L O 条約第 87 号を批准し、労組結成自由化の方向性も確定した。

これら政治的自由化に関する諸施策は、もっぱらハビビ政権主導で進められた。そのほとんどが政権発足後 1 カ月内に実施されたことは、ハビビ政権が「改革」の実行を国民にアピールすることで、政権の安定を図ろうとしていたことを物語っている。

一方、国会の審議によって政治的自由化が進展した例が一つだけある。それは、集会の自由に関する政策である。スハルト体制下では、内相・国防治安相共同大臣令の中で、街頭デモを行う際には治安当局の許可が、10 人以上が参加する政治集会には警察への届け出が必要であると規定されていた。これに対して、ハビビ政権は、1998 年 7 月 24 日に「意見発表の自由に関する法律代行行政令」を制定し、50 人以上のデモは 3 日前までに警察に許可を申請する義務があると定めた。この法律代行令については、国会内から政治的自由化に反するという声があがり、国会での法律制定まで代行令の施行を見合わせるこ

た。9月29日には、この法律代行令を法律化する議案が国会で撤回され、新たに集会に関する法律が制定されることになった。10月22日、集会の開催については事前の届け出制とする「公共の場での意見表明の自由法」が国会を全会一致で通過し、デモや集会開催の自由が確保された。

## 2 政治的競争と参加の制度化

民主主義体制の確立において政治的自由化と並ぶ重要な要件が、国民の政治過程への参加と政治権力をめぐる自由な競争を保障するような制度の整備である。インドネシアに民主主義体制が根付くためには、選挙や議会といった政治制度の改革が必要である。

ハビビは、1998年5月28日に政治改革スケジュールを発表した際、政府内に政治関連法案の作成を担当するチームを設置することを発表していた。その後、内務省内に大学・研究機関に所属する7人の政治学者からなる法案準備チームが設置された。9月17日には政府から、政党・ゴルカル法、総選挙法、国民協議会・国会・地方議会議員構成法の政治関連三法の改正案が国会に提出され、特別委員会で審議が始まった。国会の審議では、選挙制度を小選挙区制とするか比例代表制とするか、国軍の議席数をどの程度削減するか、公務員の政治活動参加を許可するかといった点が争われ審議は紛糾したが、1999年1月28日に三法の改正案が国会で無事可決され、政治的競争と参加に関する制度の枠組みが整ったのである。

まず最初に、改正政党法では、スハルト体制下で政治団体として認められてきたゴルカル、PPP、PDIの「2政党1団体」以外の政党も選挙に参加することが認められることになった。ただし、総選挙に参加するための条件として、全27州のうち半分以上の13州に支部があり、かつその州の過半数の県・市に支部が設置されていることが定められている（注）6。

公務員の政党活動への参加については、原則的に禁止されることになった。これまで公務員は、ゴルカルの中核組織であった公務員組合（Korpri）を通じて組織的に政権党であるゴルカルを支持すると同時に、選挙期間中はゴルカルの中心的運動員として集票活動を行っていた。そのため、400万人にのぼる公務員を支持基盤としてきたゴルカル党と公務員の政治的中立性を主張する野党の間で議論が紛糾した。結局、ゴルカル党と野党2党の間の折り合いがつかず、最終的には法律とは別に政令を定め、そこで公務員の中立性については規定することとなった。その政令では、現在政党の党員である公務員はその党員資格を失うと規定された。ただし、公務員が政党に参加するためには、政令施行後3カ月以内に直属の上司から許可を得た場合に限り、公務を離れ政党活動に参加することができ、政党のメンバーとなった公務員については、1年間分の基本給与を支給するという一方で、ゴルカル党も政令の制定に妥協したのである。

次に、総選挙法の改正内容であるが、政府原案ではこれまでの比例代表制にかわり小選挙区制を導入するとされていた。しかし、国会内の各党とも、次の総選挙で有利に戦うた

めには従来通りの比例代表制を採用する方が望ましい、ということで思惑が一致し、小選挙区制の新規採用という政府原案は 11 月の段階で否定されてしまった（注）7。ところが、比例代表制の採用では合意していた各党も、選挙区をどのレベルに設定するかという問題で意見が対立し、審議は一時行き詰まった。公務員や国軍を通じて地方の末端レベルに強固な支持基盤を持つゴルカル党は、県・市（インドネシアでは県と市は同レベルにある）レベルでの選挙区割りを主張したのに対し、県都までにしか支部を設置することを許されなかった野党は、州レベルでの選挙区割りを主張したのである。結局、両者の主張を折衷したものが最終的に可決された。

改正総選挙法によると、新たに採用された選挙制度は、各州を選挙区とする比例代表制となった。しかし、政党別の議席数は州ごとに獲得された得票数によって決まるものの、立候補者が当選するためには、立候補した県・市で最高得票数を獲得していなければならない。そして、全ての県・市から最低 1 人ずつの当選者が出ることとされた。このような選出方法を可能にするために、各政党は、県・市にある支部が推薦した人物を立候補者名簿に掲載しなければならないとされた。残りの議席については、各政党の中央執行部が決定する。

総選挙の実施機関に関する規定は大幅に変更された。公正な選挙を実施するためには選挙管理委員会の役割が重要である。しかし、スハルト時代の選挙では、選挙管理機関である総選挙庁（LPU）の長を内相が務めていた。また、地方の選挙管理委員会レベルでも、ゴルカルの地方幹部を兼ねる第一級・第二級地方自治体の長が委員長に就任するなど、選挙管理委員会は政府による選挙操作の道具となっていた。総選挙庁を引き継いで新たに設置された総選挙委員会（KPU）は、5 名の文民政府代表と総選挙参加資格を有する各政党の代表者により構成されることになった。これによって、選挙管理委員会の中立性が確保されることになった。

国民協議会・国会・地方議会構成法の改正で最も争われた点は、国軍に割り当てられていた国会での議席数についてであった。改正前の法律では、国会で国軍に自動的に割り当てられる議席数は全 5500 議席中 75 であった。スハルト体制崩壊後、在野の民主勢力から国軍の「二重機能」（注）8 を見直すべきだという声があがり、その手始めとして国会における国軍議席の全廃が提案されていた。国会内各派もそのような社会の要求に応える必要性に迫られ、国軍議席の削減の必要性については共通の認識が成立していた。しかし、議席数を確定する上では、各党の思惑が絡み審議は難航した。特に、野党の開発統一党は国軍議席の全廃を求めたため、あくまで国軍の政治関与の継続を望む国軍会派と対立した。最終的には、国会での国軍議席をそれまでの半分である 38 議席とすることで合意が成立した。

また、5 年に一度、正副大統領の選出と国策大綱を決定するために開催される国民協議会の構成についても変更が行われた。まず、総議席数が 1,000 議席から 7700 議席に削減された。議席の内訳は、500 議席が国会議員、135 議席が各州から 5 人ずつ選ばれる地方代表、

残りの 65 議席が社会大衆組織の代表（注）9 となっている。スハルト体制下では、大統領自らが国軍代表や諸組織代表を任命するなどして、国民協議会の 4 分の 1 弱を直接選ぶことができた。さらには、州議会代表議員に対する大統領の任命権を使って、地方代表議員の選出にも干渉した。これに、官製政党としてのゴルカルが確実に勝利するという仕組みを組み合わせたのである。こうして、国民協議会の議員のほとんどがスハルトを支持するような制度が作り上げられた。つまり、大統領選挙をやる前から、誰が次の大統領になるかは明らかだったのである。しかし、今回の改正によって、地方代表は州議会が、諸組織代表は国会（今回のみ総選挙委員会）が選出するとされたことで、国民協議会の構成議員に関して大統領の恣意性が入り込める余地は相当程度減少したのである。

### 3 権力関係の制度化

政治的自由化、政治的競争と参加の制度化と並んで政治制度改革の重要なポイントとなったのが、国家機関の握る権力および諸機関の権力関係に関する制度変更である。政治権力をどのように制度化し、行使するよう規定するかという問題は、必然的に憲法体制をどのようなものにするかという課題を伴う。インドネシアの文脈では、独立時に制定された 1945 年憲法の規定が問題になる。スハルト体制崩壊後、その 1945 年憲法体制がスカルノ、スハルトという 2 人の大統領への権力の集中を招き、権力の濫用と長期間にわたる政権の維持を可能にしたという認識が政治エリートの間で共有されるようになった。そこで、権力関係を新たに制度化する上で第一の課題と考えられるようになったのが、大統領が一手に握っている国家権力を大統領からいかに剥奪するかという点であった。

まず、1998 年 11 月の国民協議会特別会議で採択された決議に大統領への権力集中を排除する決定が盛り込まれた。同決議の第 4 項では、大統領に非常事態宣言を発し、治安・安定維持のためにはいかなる手段をも行使する権利（いわゆる非常大権）の付与を認めた 1998 年 3 月の国民協議会決議を破棄することを決定した。また、第 7 項では、これまで制限のなかった正副大統領の任期を最長 2 期 10 年とする決定を行った。

しかし、大統領権限の制限を制度化するためには、国民協議会の決定だけでは不十分であるとの意見が、知識人や政治エリートからあがるようになった。ガジャ・マダ大学をはじめとする国内の大学や研究機関からも憲法改正草案が提示されるなど、憲法改正へ向けた環境が徐々に整ってくる。1999 年 6 月の総選挙が近づくにつれ、憲法改正問題に関する各政党間の意見の違いも明らかになった。大統領の握る権力を立法府や司法府に分散し、権力の分立を進めるべきだという意見は、アミン・ライスの率いる国民信託党（PAN）や憲法学者のユスリル・イフザ・マヘンドラが党首を務める月星党（PBB）など近代イスラーム主義を標榜する政党が強く主張した。その他にも、民族覚醒党（PKB）や公正統一党（PKP）など、民族主義勢力に近い政党からも憲法改正の主張がなされた。これに対し、憲法の改正に消極的だったのが、メガワティ・スカルノプトリ率いる闘争民主党（PDI-P）である。改革勢力の旗手と見なされていた闘争民主党が大統領権限縮小の

ための憲法改正に消極的だった理由は、メガワティ党首自身が、彼女の父親であるスカルノが制定した 1945 年憲法に手を加えることをためらったためであると言われている。

1999 年 10 月 1 日に始まった国民協議会では、前年の国民協議会特別会議決定を憲法の条文として規定すべく憲法改正のための作業委員会が設置され、審議が行われた。委員会審議では、大統領の任期や立法権・人事権を制限することなど、大統領権力を縮小させるために必要な最低限の憲法改正を行うことで合意が成立した（注）10。憲法改正には消極的だった闘争民主党も、総選挙終了後には留保条件付きながら憲法改正の必要性を認めるようになっていたため、特に議論が紛糾することもなかった。

今回の憲法改正で最も重要な意義をもつ改正点は、大統領の任期を 2 期 10 年に制限したことである。これまでの規定では、「大統領および副大統領の任期は 5 年とし、再任をさまたげない」（第 7 条）となっており、多選に対する歯止めがなかった。これを、「大統領および副大統領の任期は 5 年とし、その後 1 期のみ再選されることができる」とすることで、大統領および副大統領の再選を 1 回だけに制限することを明確に規定した。

大統領の立法権については、これまで「大統領は国会の同意を得て法律を制定する権限をもつ」（第 5 条第 1 項）となっていたものを、「大統領は国会に法案を提出する権限をもつ」と改正した。これまでインドネシアの大統領は、国会に対する支配権を確立するとともに、大統領決定や大統領令という形で重要事項を決定し、法律化してきた。その結果、スカルノは大統領令で国民協議会の構成を決めることができた。スハルトも、ファミリー・ビジネスの象徴だった国民車政策を大統領令で決定した。憲法によって大統領の立法権が規定されていたために、スカルノとスハルトによる権威主義体制は合法的に成立することができたのである。しかし、今回の改正で、大統領は法律の提案権を保持するが、大統領自らが法律を制定する権利は奪われたことになる。また、全ての法案について、国会と大統領の双方の承認が必要とされることになった（第 20 条第 2 項）。一方、当初案では、国会の承認後 30 日以内に大統領が法案を承認しなかった場合は、自動的に当該法案は承認されると改正されるはずだったが、今回の改正では結局見送られ、継続審議となった。

大統領の人事権についても制限が加えられることになった。いわゆる大統領特権であった外交使臣の任命権および接受権、刑の減免や市民権の回復など恩赦・特赦などの決定権、賞典の決定権については、単独で行使することができなくなった。大使の任命・認可権については国会との協議が必要となり（第 13 条第 1 項、第 2 項）、刑の減免や市民権の回復などの恩赦については最高裁判所と、特赦・赦免については国会と協議しなければならない（第 14 条第 1 項）。また、称号、勲章など賞典の授与に際しては、今後は別途定められる法律に従って決定されることとされた。

今回の憲法改正は、独立以来初めて 1945 年憲法に手を加えるという重大事だったにもかかわらず（注）11、スカルノ、スハルトという過去の二つの政権がいずれも長期間にわたり権力を独占し、濫用したという反省が政党の枠組みを越えて議員の間で共有されていた結果、特に障害もなく改正作業が進められた。それに加えて、1998 年 11 月の国民協議会



特別会議で、1983 年国民協議会決定が破棄されていたことで、今回の憲法改正が容易になった。1983 年の決定では、憲法を改正する際には、国民協議会が審議に入る前に、憲法改正審議自体の正否を問う国民投票を実施しなければならないと規定されており、1985 年には国民投票法が制定されていた。スハルトは、憲法改正に対する手続き的な障害を高く設定することで、自らの権力維持に都合のよいこの憲法を不磨の大典にしてしまったのである。

そのような状況だったにもかかわらず、今回の憲法改正は必要最小限なものにとどまった。国民協議会は、今会期終了後も作業委員会での議論を続けることを決定し、2000 年 8 月までの間に直接選挙による大統領選出方法の検討や、国民協議会・国会の位置づけの見直し、最高諮問会議（DPA）の廃止、会計検査院の機能強化といった問題について、憲法改正を行うかどうか討議を行うことになった。

## 第 2 節 民主化と 1999 年 6 月総選挙

第 1 節で見たように、1998 年のうちに言論の自由、結社の自由、信条の自由といった自由権が保証されたことで、民主主義体制へ移行するための政治的環境が整えられた。さらに 1999 年 1 月末に政治関連三法が国会で可決されたことで、民主主義体制へ移行するための制度的枠組みも整備された。あとは、体制移行を実行するための総選挙を行うばかりとなったのである。ここでは、権威主義体制から民主主義体制への移行過程で非常に重要な意味を持つ総選挙が、どのように実施されたのか振り返ってみる。この総選挙が自由で公正に実施されれば、インドネシアにおける政治的自由および競争と参加の制度が根付くための、大きな第一歩を踏み出したことになる。

1999 年 2 月 1 日、総選挙庁から 6 月 7 日の総選挙までの日程が発表され、スカルノ時代の第 1 回総選挙以来 44 年ぶりの自由で公正な選挙の実現に向けて、火ぶたが切られた。2 月からは、選挙参加を希望する政党に対する資格審査が改正政党法に従って始まった。今回は総選挙委員会の設置前に作業が始まったため、できるだけ中立的な立場から審査が行われるよう、高名なイスラーム学者であるヌルホリシュ・マジッドを座長とする 11 人チームが設置された。審査の結果、総選挙参加を届け出た政党 141 のうち、参加資格を満たしていると認定された政党は 48 政党だったが、審査過程に対する国民の信頼は大きかった。ただし、総選挙の参加を認められなかった小政党からの反発は大きく、11 人チームに対しては強い非難が浴びせられた。これに対し、マジッド座長は「法的な手段で争うのであれば受けてたつ」という毅然とした態度で臨み、小政党から出された異議を退けたのである。

4 月 5 日には有権者登録が開始された。これまで、スハルト政権の正統性をアピールするために半強制的に行われていた有権者登録であるが、今回はかなりの程度住民が自発的に有権者登録を行ったと言われる。総選挙委員会発表の最終的な有権者登録数は、総有権者数の 92%にあたる 1 億 1,781 万人になった。

5月19日には二週間にわたる選挙運動が始まった。スハルト政権下で行われた1997年総選挙の選挙運動は大荒れに荒れ、政党支持者間の衝突や群衆と治安当局との衝突などから273人の死者が出た。今回は参加政党が48政党に増えたことから、政党間競争がさらに激しくなり、暴動に発展するのではないかと危惧された。

しかし、実際に選挙運動が始まってみると、政党支持者間の小規模な衝突は各地で散発的に発生したものの、大規模な衝突に発展することはなく、大方平穏に進められた。それでは、どのような選挙戦が戦われたのだろうか。

これまでのインドネシアにおける選挙運動は、若者を中心とした政党支持者が、政党のマークや登録番号を刷り込んだ揃いの色のTシャツを着て、トラックやオートバイに乗り、エンジン音を轟かせながら街中を走り回るといったスタイルであった。今回も、このような方法での選挙運動は、どの政党も行った。しかし、少し注意してみると、今回の選挙運動では、スハルト期には見られなかった特徴がいくつか観察された。

まず、政党の行っていた選挙活動であるが、基本はやはり、支持者を集めての演説集会とラリーと呼ばれる示威行進である。しかし、実際にこれらの活動に参加しているのは、ほとんどが若者であったり、選挙権を持たない未成年者であったりすることが多い。確かに、平日の昼間に行われる選挙活動に仕事を持っている大人が参加することは難しいという側面はあるだろうが、彼らのうちの少なからずは、政党から現金をもらって動員されていたり、会場で配られるTシャツや弁当を目当てに集まってきているということも事実である。ここまでは、スハルト時代の選挙戦風景とそれほど変わりはない。

しかし、地道な政治活動もなされた。街頭で政党の主張を印刷したビラを通行人に手渡したり、政党の支部などで無料の医療相談や法律相談を受け付けるなど、あの手この手で支持者の獲得を目指した活動が行われた。後者の活動などは一種の便宜供与であり、決して正当な選挙活動ではないが、各政党とも知恵を絞って有権者の支持の獲得に走るということはスハルト時代には見られなかった特徴である。

また、政府、政党ともメディアを非常に多用していた点も、今回の選挙運動の特徴である。特に目に付いたのが、テレビCMの多さである。政府が提供しているCMの内容は、投票を呼びかけるものの他に、女性有権者に対して「夫や男性の友人の言うことに従うのではなく、自らの判断で投票して構わないのです」と呼びかけるものなどもあった。また、およそ30分間にわたって投票の仕方を丁寧に説明するマニュアル形式の政府公報も頻繁に放送された。

政党によるCMは、自らの党の政策を有権者に訴えるといった類のものではなく、政党の党首が登場して、政党の名前や登録番号、投票用紙上の政党のシンボル・マークの位置を強調するというイメージ広告であった。今回の選挙では、参加政党が3から48に増えた上に、似たような色やシンボル・マークを使用した政党が多数あるため、有権者が間違っただけで他の政党に投票しないよう呼びかけることに各政党とも必死であった。ただし、このようなテレビCMを流せる政党は、大政党だけである。また、選挙運動開始前の4月末に

は、インドネシア大学の学生らの主催で大統領候補者同士のテレビ討論会が開催されたり、テレビ局が参加政党同士の討論番組を放送した。

これらの政党CMや討論番組などは、内容的にはイメージ先行型でありあまり意味のあるものではなかったが、4人に1台の割合でテレビが普及しているインドネシアにおいて、これらのCMが国民に与えた影響は決して少なくなかったと思われる。政党にとっては、自党の番号などを有権者に憶えさせるという意味では成功であった。それ以上に意味があったと思われるのは、投票の手順を示すCMや女性有権者向けの公報である。投票所では大きな混乱もなく投票が進められたし、女性が自らの意思で投票できるということも随分国民の間に浸透したようだが、これらにメディアが果たした役割は大きかっただろう。このように情報が国民に公開され、それが浸透していくというプロセスは、民主主義の実践にとっては重要な意味をもつ。

有権者の投票行動に影響を与えたという意味では、NGOによる選挙教育活動も一定の役割を果たした。これまで政府による統制の下での選挙しか経験のない有権者に対し、自由選挙とはどのような意味があり、いかに行われるのかといった点をNGO活動家が説明するのである。選挙教育の対象は、主に村落住民や女性である。これらの活動に対しては、諸外国や国際機関の技術的・資金的援助が供与された。

また、華人が政治活動の表舞台に登場してきた点も今回の特徴であった。インドネシアの総人口の約3%（約600万人）を占めると言われる華人は、「権力なきブルジョワジー」と称されるように、経済活動の大半を握る一方で政治的には発言権を全く奪われてきた。それ故、スハルト時代何度も繰り返されてきた華人を標的とする暴動に対しても、そのほとんどが体制批判のスケープゴートであったにもかかわらず、彼らは抵抗する術を持たなかった。ところが、スハルトが退陣し民主化が進み始めるとともに、華人の一部から政治的発言権の獲得を目指そうという動きが出てきたのである。今回の総選挙には華人が中心になって設立した政党（注）12が参加しているし、闘争民主党をはじめ大政党から立候補した華人も多い。このように華人自らが政治活動に積極的に関与し始める一方、政党も華人を重要な支持基盤として見なすようになっている。政党が華人を自らの支持層として取り込もうとするなどといったことは、スハルト時代では考えられなかったことである。今回観察されたような華人と政治の関係の変化が今後のインドネシア政治経済のあり方をどのように変えていくのか、非常に注目される。

6月7日の投票日当日は、朝8時から全国各地で投票が始められ、何らの暴力事件が発生することなく午後2時には投票が締め切られ、そのまま各投票所で開票が行われた。開票の様子は周辺住民に見守られながら進められ、投票用紙が開けられて政党の名前が読み上げられる度に歓声が上がった。

しかし、投票日当日中に大勢が判明し、2～3日中に最終結果が発表されるはずの予定は大幅に狂い、投票結果はなかなか発表されなかった。その原因としては、開票手続の煩雑さや事務関係者の経験不足、通信事情の悪さなどの理由から開票・集計作業に手間取っ

たことが挙げられる。さらに、集計結果は、郡、県・市、州、全国の各レベルの選挙委員会による承認を必要とするが、各レベルの選挙委員会を構成する政党のなかで、規模が小さく、今回議席獲得の見込みがない政党が、選挙結果を不服として、それを承認しないとといった手段をとったため、選挙後1カ月近く経っても最終結果および議席配分が発表されないという事態に陥った。7月17日、ようやく中央レベルの選管にあたるインドネシア選挙委員会（PPI）が集計結果を承認した。しかし、これを総選挙委員会が承認しないという決定を下したため、ルディニ総選挙委員会委員長は最終的な判断を大統領に求めた。8月2日、ハビビ大統領が集計結果を承認したことで、ようやく公式の選挙結果が発表された。

選挙結果の承認手続きでは、小政党の思惑が交錯し、公式結果の発表が大幅に遅れたが、最終的に選挙結果の公正さを決定するポイントになったのは、国内NGOによる選挙監視活動である。総選挙法では、選挙委員会と並行する形で選挙監督委員会（Panwaslu）を設置し、投・開票プロセスを監視する制度が設けられている。しかし、この公的な選挙監視制度は、人材面でも資金面でも十分に整備がなされておらず、投票所での存在感も薄かった。これに対し、NGOは国内からだけで11組織が選挙監視団として各投票所での投票と開票の様子を監視し、不正がなかったかどうかチェックを行った。なかでも国連開発計画（UNDP）から資金援助を受けた独立選挙監視委員会（KIPP）、大学学長フォーラム、自由・公平な選挙のための大学ネットワーク（UNFREL）、インドネシア選挙監視ネットワーク（JAMPPPI）、インドネシア福祉労働組合（SBSI）の5団体は特に規模が大きく、合計70万人にのぼる監視員を動員した。彼らNGO監視団が、投・開票過程でのミスを指摘すると同時に、今回の総選挙の公正さを認める声明を発表したことで、選挙の正統性が裏付けられることになったのである。

こうしてスハルト退陣後最初の総選挙は無事に終了し、メガワティの闘争民主党が勝利を収めた（注）13。インドネシアは、民主化へ向けた最初のハードルを無事クリアしたことになる。もちろん、選挙運動や投・開票の過程では、票の買収などの不正行為や作業上のミスが発生したと伝えられている。しかし、基本的には、新しく民主的な内容に改正された法律に則って、今回の選挙は行われた。政権ぐるみでの選挙干渉は行われなかったし、軍や警察を使っただけの投票操作も行われなかった。社会的にも経済的にも不安定な状況のなかで、これだけ平穏無事に選挙が終えられたことは特筆されるべきであろう。また、政治関連法の審議から選挙に至るまでの全過程が、超法規的手段を使わずに合法的に進められたことは、インドネシアにおける民主政治の定着にとって非常に重要な意味を持つ。法律を尊重する文化の醸成は、民主体制の確立に不可欠の要素だからである。

今回の総選挙は、インドネシアの民主化にとって重要な第一歩であったと言える。しかし、それは、インドネシアが民主化へ向けてようやく第一歩を踏み出したばかりであると言い換えることもできる。民主化は、総選挙で完成するものではない。立法・行政・司法・政軍関係など政治の仕組みを変革し、さらに政治的制度化が進められなければならない。

また、基本的人権の保障と拡充といった自由主義的改革も進められなければならない。経済的機会の平等や富の再分配といった問題の解決も、図られなければならない。これらの改革に失敗すれば、ラテン・アメリカのケースを挙げるまでもなく、民主体制は容易に権威主義体制に逆戻りするのである。

### 第3節　さらなる民主化へ向けて　ワヒド新政権の課題

スハルトが大統領を辞任してから1年半という短い期間のうちに、総選挙、大統領選挙という民主化への最初の手続きを成功裏に終えられたことは、感嘆すべきことだろう。しかし、民主主義体制の確立に向けたプロセスは、まだ端緒についたばかりでもある。これからのインドネシアは、民主主義体制を安定的なものにすると同時に、実効性のある体制づくりを行っていかねばならない。本章の最後に、ワヒド新政権が今後取り組まなければならない政治制度改革のポイントを整理する。

まず、国民協議会の作業委員会で議論されている改革の内容から見てみよう。大統領の選出方法については、同委員会では直接選挙制の導入を検討しているようである。確かに、大統領制を採用するのであれば、国民による直接の投票で元首を選ぶのが最も分かりやすい。現行の制度では、大統領が国民協議会での投票で選ばれるため、国民は国家指導者を自らの手で選べないというもどかしさを感じただけでなく、総選挙の結果さえも大統領選に反映されないという不満を感じた。最終的な結果がアブドゥルラフマン・ワヒド大統領＝メガワティ副大統領という組み合わせだったため国民の不満が爆発することは抑えられたが、これがハビビ再選という結果であれば、政治制度に対する不信が増幅していた可能性もある。

しかし、大統領制の本当の意味は、「その地位が一定期間保障され、大統領が任期の途中で議会によって解任されることはない」（注）14 という点にある。つまり、行政府の長としての大統領と立法府の議会に明確な権限の分担があるのである。その意味では、インドネシアのシステムは、純粋な大統領制とは大きく異なり、「半大統領制」とも言うべき形態をとっている。インドネシアの大統領は、国会には責任を負わないが、国民協議会という「議会」で選ばれ、そこに責任を負う。国民協議会は、大統領が国策大綱や憲法に違反する場合は、信任を撤回し、罷免することができる（1978年国民協議会決定第1号）。その意味では、議会制（議院内閣制）にむしろ類似していると言える。ただし、これまで立法府が機能してこなかったこともあり、その国民協議会から実際に解任されることはなかった。

しかしながら、純粋な大統領制、「半大統領制」、議会制のいずれが優れているのか、という問いは必ずしも簡単に答えられるものではない。大統領制であれば、政治的リーダーシップが発揮しやすくなる一方、大統領と議会の衝突による行き詰まりが発生する可能性がある。逆に、議会制であれば、そのような立法府と行政府の対立が回避できる一方で、

政党間の駆け引きに政治が堕してしまう可能性がある。その意味では、「半大統領制」のようなシステムであれば、大統領の権限を制限することによって、国民協議会や国会と行政府の対立を抑制することができる。しかし、大統領直接選挙を導入するのであれば、少なくとも大統領の任期途中での解任の可能性を排除し、その権限を明確化する必要があるだろう。

次に、国民協議会や国会の制度で問題となるのは、任命議員の存在であろう。国会では国軍・警察議席の削減の問題であり、国民協議会では州議会代表議員および社会大衆組織代表議員の必要性の問題となる。前者については段階的に削減していく方向だが、後者については改革の必要性が言われるようになっている。例えば、ガジャ・マダ大学講師のマーフドは、州議会代表議員については国会議員との同時選挙を行い、社会大衆組織代表についてはもはや必要ないと主張している。国民協議会内でも、ゴルカル党をはじめ、任命議員の廃止や選挙による選出を提案する会派も出てきている。

ここで問題となるのは、何のための州議会代表であり、組織代表であるかという点である。このようなシステムの目的は、スカルノ時代に導入された際の政治的な意図は別にして、形式的には、民族・宗教・言語などを根拠とした諸集団を多く抱える社会において、少数派の意見や利益を代表させることにあったと考えられる。インドネシアのような多民族国家は、このような少数意見の代表制の問題に必然的に直面せざるをえない。問題はそれをどうやって解決するかである。例えば、地方の利益を中央政治に反映させるためには、国会を二院制にする方法が考えられる。分離独立運動の激しさが増しつつある現在のインドネシアでは、社会の多様性が国家分裂につながらないような制度的な工夫が必要だろう。

最後に、インドネシアは、自由権をはじめとする基本的人権の保障を確実なものにしなければならない。この点については、1999 年 9 月 8 日に人権法が国会で可決されている。同法では、特に女性と子供の権利保護が強調されている。さらに、1993 年の大統領決定で設置された国家人権委員会（Komnas）の機能強化も盛り込まれた。国家人権委員会が独立機関であることが法律で明記され、委員については国会が任命することになった。また、委員会の事務局を設置することで組織強化が図られることにもなった。

しかし、人権を究極的に保障するためには、まず、憲法における規定を整備する必要があるだろう。例えば、1945 年憲法では、「国民に関する事項は法律によりこれを定める」(第 25 条)、「結社および集会の自由、口頭および書面その他による思想表現の自由は法律でこれを定める」(第 28 条)となっており、実質的に国民の基本的人権は国家の権力による侵害から自由ではない。自然法原理を背景とする欧米の人権思想を受け容れるのであれば、国家権力によっても侵すことのできない人間としての諸権利である基本権は、単なる法律上の権利とは異なり、憲法上の権利とならなければならない。

また、基本権を制度的に保障するためには、司法府の独立性を確保し、その機能・権限を強化する必要がある。現在のインドネシア憲法体制では、司法府は行政的にも財政的にも法務省の管轄下にあり、行政府に従属する形になってしまっている。権力分立のために

は、司法権はもっぱら裁判所に属するよう憲法の規定を修正しなければならない。さらに、司法権を確立するために、最高裁判所に違憲立法審査権を付与する必要性があると提起する法学者もいる。

以上のように、さらなる民主化のためにワヒド政権が取り組むべき政治制度改革の課題は多い。今後も国民協議会や国会といった場を通じて議論が続けられていくだろう。それは民主政治の定着のためには大事なことであるが、他方、本格的な政党政治の時代を迎え、政治改革自体も政治的産物にならざるをえないということに注意しなければならないだろう。現在の憲法改正議論も、議会勢力による大統領からの権力奪取という側面があることは否定できない（注）15。今後のインドネシアの政治改革の行方を考えるにあたっては、複眼的な視点が必要になってくるだろう。

（川村晃一）

（注）

1 1998年11月14日に採択された国民協議会特別会議決定の内容は以下のとおり。国民協議会内規の改正（決定第7号）、1983年国民協議会決定（憲法改正のための国民投票）の破棄（同第8号）、1998年3月国策大綱の破棄（同9号）、開発改革の原則に関する決定（次回国民協議会開催までの暫定的国策大綱）（同10号）、癒着・汚職・身内びいきに関する決定（同11号）、1998年国民協議会決定（大統領非常権付与）の破棄（同12号）、正副大統領の任期（2期10年に制限）に関する決定（同13号）、総選挙に関する決定（同14号）、地方自治に関する決定（同15号）、経済民主主義に関する決定（同16号）、人権に関する決定（同17号）、1978年国民協議会決定（パンチャシラ講習義務づけ）の破棄（同18号）。なお、決定第1号から第6号は、1998年3月に開催された国民協議会での決定である。

2 政治関連三法とは、政党・ゴルカル法、総選挙法、国民協議会・国会・地方議会議員構成法を指す。それぞれの内容については、第1節で論じる。

3 ハビビ政権崩壊、ワヒド政権誕生の経緯については、第1章を参照。

4 国軍改革や地方分権化といった民主化とは直接に関係のない（しかし重要な意味を持つ）政治制度改革については、ここでは議論しない。この二点については、それぞれ第3章、第4章を参照されたい。

5 この点については、松井和久から指摘を受けた。

6 ただし、1999年の総選挙では、「9つの州とその州の過半数の県・市に支部が設置されていること」と条件が緩和されている。

7 スハルト時代から、知識人を中心に、政党中央執行部への権限集中と政府による干渉を排除することで個々の議員の能力を向上させるためには小選挙区制を導入すべきであるという意見が存在した。しかし、政党活動が自由化されるとともに、小選挙区制が比例代表制かという議論は意義を失った。中村正志「政治改革の進捗状況と展望」、尾村敬二編『スハルト体制の終焉とインドネシアの新時代』アジア経済研究所、1998年、49ページ参照。

8 「二重機能」とは、国軍が「国防治安維持機能」と「社会政治的機能」の双方を果たすべきという考え方。インドネシア国軍の政治関与を正当化するためのイデオロギーとして、1966 年に採用された。

9 「社会大衆組織代表」とは、「国民、ないし独立した形態をとり、政党の一部ではなく、国会で比例的に選出されない組織ないしは機関の出身者」で、「経済、宗教、社会、文化、学術、その他の集団組織から成る」(国民協議会・国会・地方議会議員構成法第 1 条第 4 項)。例えば、1999 年-2004 年の国民協議会では、宗教関係団体(22 人)、経済団体(10 人)、社会団体(5 人)、種族団体(5 人)、文化人団体(5 人)、女性(5 人)、障害者(5 人)、学識経験者(5 人)、文民公務員(3 人)などの代表者が選ばれた。組織代表議員は元来、社会に存在するが、その利益が政党によっては集約されないため、議会に十分反映されないような意見を汲み上げようという意図で、スカルノ大統領によって導入された制度である。しかし、この制度によって国軍の政治参加が可能になり、さらに大統領による議会操作が可能になったことも事実である。

10 今回改正が行われたのは、第 5 条(大統領の立法権)、第 7 条(大統領任期)、第 9 条(大統領宣誓)、第 13 条(外交使臣の任命・接受)、第 14 条(赦免・恩赦)、第 15 条(褒章の授与)、第 17 条(内閣)、第 20 条、第 21 条(法律の制定と国会)の 9 箇所である。なお、第 1 次改正 1945 年憲法の条文を入手する際には、アルピン・リー議員に便宜を図っていただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

11 インドネシアで過去採用された憲法は、この 1945 年憲法だけではない。オランダからの独立を獲得し、1949 年 12 月 27 日にインドネシア連邦共和国として主権を委譲されたときの連邦共和国憲法と、それが単一共和国憲法に移行する際に連邦共和国憲法を改訂する形で起草され、1950 年 8 月 15 日に公布された 1950 年憲法が過去には存在した。1959 年、スカルノは「指導される民主主義」という名の権威主義体制を導入する際に、1945 年憲法が復活した。

12 華人系政党のうち、国会議席を獲得できた政党は、民族友愛民主党(PDKB)と多様性の中の統一党(PBI)の 2 政党である。

13 総選挙の結果は、闘争民主党が得票率 33.7%で 153 議席を獲得し第 1 党となった。以下、ゴルカル党(得票率 22.4%、120 議席)、開発統一党(得票率 10.7%、58 議席)、民族覚醒党(得票率 12.6%、51 議席)、国民信託党(得票率 7.1%、34 議席)、月星党(得票率 1.9%、13 議席)、公正党(得票率 1.4%、7 議席)などとなった。1999 年総選挙の結果については、巻末資料を参照のこと。なお、総選挙の分析については、加納啓良「インドネシア総選挙 政党別地域別得票率分布とそこに見えるもの」、『海外事情』第 47 巻、第 10 号(1999 年 10 月)/川村晃一「民主化への第一歩を踏み出したインドネシア 1999 年総選挙の分析」、『アジア研ワールド・トレンド』第 50 号(1999 年 10 月)などを参照。

14 佐々木毅『政治学講義』東京大学出版会、1999 年、166 ページ。

15 例えば、現在進められている憲法改正の討議では、大統領が職務を遂行できなくなった場合、副大統領が大統領を代行するという現行の規定を、国民協議会議長が代行し、新たに



選挙を行うという規定に変更しようという動きがある(1999 年 11 月 4 日ジャカルタ市内ムハマディア本部でのインタビュー)。この背景には、大統領から議会への権力委譲という意図の他に、メガワティ大統領就任阻止、アミン・ライス大統領就任という政治的意図が隠されていると考えられる。